

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2017, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, ATRIBUIBLE AL PARTIDO POLÍTICO MORENA Y A SU DIRIGENTE NACIONAL, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, ASÍ COMO EL SUPUESTO POSICIONAMIENTO DE ESTE ÚLTIMO ANTE LA CIUDADANÍA EN LA PAUTA DE DICHO PARTIDO POLÍTICO.

Ciudad de México, a diez de marzo de dos mil diecisiete.

A N T E C E D E N T E S

I. DENUNCIA. El nueve de marzo de dos mil diecisiete, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral¹ del Instituto Nacional Electoral², escrito de queja signado por el Representante Suplente del Partido Revolucionario Institucional³, por el que denunció tanto al partido político MORENA, como a Andrés Manuel López Obrador, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del referido instituto político, derivado de la difusión del spot **ADULTOS MAYORES, JÓVENES** con folio **RV02108-16** para televisión y **RA02651-16** para radio. A decir del quejoso, con la difusión de estos spots se actualiza el uso indebido de la pauta, así como los actos anticipados de campaña y el fraude a la ley, pues aduce que el contenido del mensaje trasciende a la ciudadanía y se posiciona la imagen de dicho dirigente, particularmente, a los ciudadanos del Estado de México, en el que se desarrolla actualmente un proceso electoral local.

¹ En adelante **UTCE**.

² En lo subsecuente **INE**.

³ En adelante **PRI**.

Por tal motivo, solicitó el dictado de las medidas cautelares a fin de que esta autoridad ordene el retiro inmediato de la propaganda denunciada y con ello, hacer cesar los actos ilegales.

II. REGISTRO DE QUEJA, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.⁴ El nueve de marzo del presente año, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2017**. Asimismo, se admitió a trámite al cumplir con los requisitos previstos por la ley, reservándose los emplazamientos respectivos y el pronunciamiento respecto a la solicitud de medidas cautelares, hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poderla emitir el acuerdo respectivo.

En el mismo proveído, se ordenó la inspección del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional pautado por el MORENA, **ADULTOS MAYORES, JÓVENES** con folio **RV02108-16** para televisión y **RA02651-16** para radio.

Finalmente, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral,⁵ para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto

⁴ Visible a hojas 35 a 42 del expediente.

⁵ En adelante **Comisión de Quejas**.

Nacional Electoral, los cuales prevén que las únicas autoridades competentes para dictar u ordenar medidas cautelares son el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de los dispositivos constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer, entre otras cuestiones, un supuesto **uso indebido de la pauta** respecto de propaganda electoral en radio y televisión, atribuible al partido político MORENA, así como de Andrés Manuel López Obrador, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del mencionado instituto político.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia **25/2010**,⁶ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro *PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS*.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. Como se ha expuesto, el PRI denunció el uso indebido de la pauta, lo que actualiza, desde su perspectiva, un presunto fraude a la ley, a cargo, tanto del partido político MORENA, como de Andrés Manuel López Obrador, Presidente Nacional de ese instituto político, como consecuencia de la difusión del spot **ADULTOS MAYORES, JÓVENES** con folio **RV02108-16** para televisión y **RA02651-16** para radio, ya que, aduce que el contenido del mensaje trasciende a la ciudadanía y se posiciona la imagen de dicho dirigente, particularmente, a los ciudadanos del Estado de México, en el que se desarrolla actualmente un proceso electoral local.

⁶ Consulta disponible en la dirección electrónica:
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

PRUEBAS


APORTADAS POR EL QUEJOSO


1. Solicitud de requerimiento que se tenga a bien realizar a la DEPPP para que efectúe el monitoreo, para detectar la existencia y contenido del material denunciado **ADULTOS MAYORES, JÓVENES** con folio **RV02108-16** para televisión y **RA02651-16** para radio.
2. La presuncional en su doble aspecto, legal y humana, y
3. La instrumental pública de actuaciones.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Impresión de la página oficial de este Instituto, correspondiente al Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional pautado por el partido político MORENA, identificado como **ADULTOS MAYORES, JÓVENES** con folio **RV02108-16** para televisión y **RA02651-16** para radio, como se advierte de la siguiente imagen:

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PREROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INTEGRACIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE
RADIO Y TELEVISIÓN

 **INE**
Instituto Nacional Electoral

 **SIGER**

REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE
PERIODO: 09/03/2017 al 10/03/2017
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 10/03/2017 01:23:36

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RA02651-16	adultos mayores, jóvenes	MEXICO	ORDINARIO	23/12/2016	20/01/2017
2	MORENA	RV02108-16	Adultos mayores, jóvenes	MEXICO	ORDINARIO	27/12/2016	18/01/2017
3	MORENA	RA02651-16	adultos mayores, jóvenes	MEXICO	INTERCAMPAÑA	04/03/2017	15/03/2017
4	MORENA	RV02108-16	Adultos mayores, jóvenes	MEXICO	INTERCAMPAÑA	04/03/2017	15/03/2017

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Como parte de la investigación preliminar realizada por la UTCE, a partir de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

I. El spot **ADULTOS MAYORES, JÓVENES** con folio **RV02108-16** para televisión y **RA02651-16** para radio, fue **pautado por MORENA**, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, correspondiente al periodo de intercampaña del Proceso Electoral Local del Estado de México.

II. Dicho promocional inició su vigencia el cuatro de marzo de dos mil diecisiete y concluye el quince del mismo mes y año, de conformidad con la información obtenida del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este instituto, obtenida por la UTCE mediante el referido sistema.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

- a) *Apariencia del buen derecho*. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) *Peligro en la demora*. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c) La irreparabilidad de la afectación.
- d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final. En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

ACUERDO ACQyD-INE-40/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2017

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia P./J. 21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro y texto siguientes:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. *Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.⁷*

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES

Marco Normativo

Aparición de dirigentes partidistas en propaganda político-electoral

⁷ [J] P./J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.

ACUERDO ACQyD-INE-40/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2017

En primer lugar, debe dejarse sentado que la normativa constitucional y legal atinente a la prerrogativa de los partidos políticos para acceder a los tiempos del Estado en radio y televisión, así como las reglas sobre propaganda electoral en tiempos de precampaña, **no establecen prohibición alguna** para que los dirigentes de los partidos políticos aparezcan en ese tipo de propaganda, ni para que acompañen o respalden a quienes aspiran a obtener una candidatura al interior de un partido político.

En este sentido, en principio, es dable afirmar que los partidos políticos son libres de configurar y elaborar su propaganda político-electoral –incluida la de radio y televisión– de la forma que más convenga a sus intereses y estrategia política, siempre que se ajusten a los límites y restricciones que la normativa establece para cada etapa, y siempre que no se trastoquen los principios constitucionales que deben regir en todo proceso electoral, particularmente el de la equidad en la contienda.

Esta libertad incluye, en principio, la posibilidad que se incluya la aparición, acompañamiento o respaldo de dirigentes partidistas en propaganda de precampaña, porque, se reitera, esta situación por sí misma no está prohibida y, en cambio, se inscribe como parte fundamental de la libertad de los partidos políticos de diseñar su estrategia propagandística, en materia político-electoral, para lograr los fines constitucionales para los cuales fueron creados.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída dentro del expediente SUP-REP-170/2015, sostuvo que en el artículo 41 de la Constitución General, se otorga a los partidos políticos la naturaleza de entidades de interés público, con la correlativa obligación para el Estado de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción en el ámbito de sus actividades ordinarias y durante los procesos electorales.

A la luz del marco constitucional y legal bajo la cual está regulada la propaganda de político - electoral, es posible afirmar que el ejercicio de la libertad de expresión en

la propaganda de los partidos políticos, es especialmente importante durante los procesos electorales.

El debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto de los candidatos, sus partidos y sus propuestas durante el período que precede a unas elecciones, principalmente a través de los medios de comunicación, de los precandidatos, candidatos, y de quienes deseen expresarse.

Sin embargo, el ejercicio de la libertad de expresión en la propaganda, se puede acotar ante exigencias establecidas en el propio ordenamiento jurídico que hagan necesario conservar las condiciones de equilibrio en una contienda electoral, de actualizarse algún supuesto para ello.

En tal virtud, de los preceptos constitucional y legal mencionados, **no es posible desprender alguna prohibición para que los institutos políticos empleen en su propaganda político-electoral, la imagen de sus Presidentes como parte de su estrategia propagandística, a fin de posicionarse entre la ciudadanía, la militancia y el electorado.**

Así, en principio, no hay limitación para que los partidos políticos puedan involucrar en su propaganda a sus directivos y miembros, siempre y cuando respeten las restricciones que el propio ordenamiento jurídico les impone, ya que una propaganda en principio lícita pudiera perder ese carácter, si llegara a involucrar elementos encaminados precisamente a evadir las restricciones previstas para su difusión.

La misma situación opera respecto de los integrantes de los partidos políticos, ya que deben ajustar su actuar a las condiciones previstas, a fin de evitar que con su conducta, pudieran actualizar prohibiciones respecto a la difusión de propaganda y/o alguna de diversa naturaleza como podría ser la relacionada con la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña, por citar un ejemplo.⁸

⁸ Este criterio también es recogido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ejemplo, en la sentencia dictada dentro del expediente SRE-PSC-276/2015.

Por tanto, de acuerdo con el marco constitucional y legal precisado y los criterios sostenidos por nuestro máximo tribunal en la materia, en principio, la sola aparición de la imagen de un dirigente de un partido político en promocionales y propaganda **no es razón suficiente para concluir que existe una afectación real y objetiva al principio de equidad en la contienda electoral.**

Lo anterior, en el entendido que la aparición de dirigentes partidistas en los tiempos de radio y televisión otorgados al partido, puede actualizar un supuesto de uso indebido de la prerrogativa del partido, cuando se acredite un posicionamiento indebido de personas o dirigentes, atendiendo a las circunstancias particulares que rodean al caso y a la etapa del proceso electoral en que se difundan.

Al respecto, el Instituto Nacional Electoral está en proceso de elaboración y, en su oportunidad, aprobación de lineamientos sobre el tema; empero, la referida Sala Superior ha establecido que, a fin de evitar supuestos de abuso de derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas y considerando la naturaleza preventiva de las medidas cautelares, se deben analizar los promocionales de radio y televisión a partir de elementos tales como: la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del promocional denunciado.⁹

Siendo que la misma Sala Superior explicó el contenido y alcance de dicho parámetro de revisión, en los términos siguientes:

***a) Centralidad del sujeto.** La centralidad del sujeto se refiere al protagonismo del sujeto denunciado frente al conjunto de los elementos visuales, auditivos y textuales, de forma tal que si del análisis integral se advierte una exposición preponderante de la imagen o la voz (o ambas) de una persona, aunados a elementos narrativos como alusiones personales o mensaje en primera persona se puede concluir que existe un posicionamiento personalizado del mensaje.*

***b) Direccionalidad del discurso.** La direccionalidad del discurso se relaciona con la probable intención o el objetivo del mensaje, esto es, el análisis*

⁹ Criterio contenido, entre otras, en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-18/2016 y acumulado.

probabilístico de su finalidad, considerando tanto la centralidad del sujeto como aquellos elementos que permiten identificar un destinatario o la alusión a un momento futuro al que se dirige el mensaje.

c) Coherencia narrativa. *La coherencia narrativa del promocional se relaciona con el análisis contextual y en conjunto de los elementos del promocional que generan mayor o menor convicción sobre un juicio de probabilidad preliminar y preventivo, lo que supone que si se advierte la centralidad del sujeto denunciado y la direccionalidad del discurso respecto de un proceso electoral, se debe valorar si de la narrativa del promocional (analizando sus elementos visuales, auditivos, textuales y contextuales) existen elementos que desvirtúan o confirman el juicio de probabilidad de un riesgo o el peligro en la demora en la adopción de una medida cautelar que a su vez justifique su necesidad para prevenir o suspender una conducta que afecta principios o valores protegidos constitucional y legalmente.*

Propaganda en Intercampaña

En cuanto al contenido que deben tener los promocionales de los partidos políticos en tal periodo, cabe destacar las disposiciones normativas siguientes:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 41, apartado A, inciso a):

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establecen las leyes:

A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por

ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de los mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

...

2. Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral:

Artículo 37.

De los contenidos de los mensajes.

...

- 2. Durante el periodo de intercampaña, los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán carácter meramente informativo y serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité.*

...

Como se advierte, la norma constitucional establece que el contenido de los mensajes de los partidos políticos durante el tiempo que transcurra entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, deberá ser de carácter genérico.

Por su parte, el reglamento de la materia establece que los mensajes genéricos que los partidos políticos deben difundir en el periodo de intercampaña, deben ser de carácter informativo.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado recientemente acerca del contenido de carácter genérico de los promocionales de los partidos políticos.

En tal sentido, la máxima autoridad jurisdiccional ha establecido que la propaganda de carácter genérico, pueden incluir *críticas y propuestas* que propicien *el debate público sobre temas de interés general o relevantes en el sistema democrático*.¹⁰

A efecto de mejor ejemplificar lo antes afirmado, se transcriben los párrafos que se consideran relevantes del citado criterio jurisdiccional:

¹⁰ SUP-REP-3/2017, consultable en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/REP/SUP-REP-00003-2017.htm>

En efecto, en un estudio preliminar, se advierte que el mensaje se dirige a manifestar la posición ideológica crítica que sustenta el Partido Acción Nacional respecto de la gestión gubernamental en la entidad federativa en la que está pautado dicho promocional.

*El análisis integral –bajo un enfoque preliminar y cautelar– del citado promocional permite advertir que, en principio, su contenido podría corresponder a la naturaleza de la denominada propaganda política, en la cual los mensajes tienen un contenido genérico, orientado a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, **críticas** y propuestas que permitan la participación de la ciudadanía en el debate público sobre temas de interés general o relevantes en el sistema democrático, toda vez que la línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento del Partido Acción Nacional, a manera de crítica, frente a la gestión del gobierno en dicha entidad federativa a partir de alusiones genéricas a la situación de ciertos temas de relevancia nacional y local.*

Como se evidencia, la Sala Superior consideró que la manifestación del posicionamiento del partido político emisor del mensaje, y aun la inclusión en el mismo de críticas respecto de temas de interés general y frente a la gestión de un gobierno, bajo la apariencia del buen derecho, pueden ser considerados de carácter genérico.¹¹

La autoridad jurisdiccional reiteró el criterio que ha sido ya precisado, al emitir la sentencia al medio de impugnación de clave SUP-REP-28/2017, cuya parte medular se transcribe enseguida:

En efecto, los partidos políticos, aun cuando no realicen actividades de precampaña, les asiste el derecho de acceder a los tiempos otorgados por la ley, durante esta fase del proceso electoral, por tanto solo en esos casos, este

¹¹ Se considera necesario destacar el contenido del promocional materia de análisis en la sentencia en cita, mismo que es del tenor siguiente:


Así gobierna el PRI, con gasolinazos, con corrupción y falsas promesas. Durante mucho tiempo saquearon Coahuila, un estado donde la pobreza y el desempleo aumentaron por falta de desarrollo. Coahuila no puede ni debe seguir por el camino de los endeudamientos injustificados. En Coahuila somos más los que queremos cambiar el rumbo. Sí hay de otra, porque contigo y con el PAN seguro que ¡SÍ SE PUEDE!

tiempo lo podrán utilizar para emitir mensajes genéricos. En éstos, los partidos políticos están en aptitud de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular, dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, pues pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

EXAMEN DEL SPOT DENUNCIADO

En primer término, cabe señalar que en autos consta que la difusión de los promocionales denunciados fue solicitada por el partido político MORENA ante la DEPPP, asentándose en la solicitud respectiva que deberían difundirse como parte de sus prerrogativas de acceso a la radio y la televisión para el periodo de intercampaña en el Estado de México.

En este contexto, la pretensión del quejoso es que esta autoridad administrativa electoral nacional ordene la suspensión de la difusión de los promocionales pautados por este Instituto a cargo del partido político MORENA, que a continuación se detallan:

Promocional “Adultos, mayores, jóvenes” RV02108-16 [versión televisión]	
<p>IMÁGENES REPRESENTATIVAS</p> 	<p>Andrés Manuel López Obrador: <i>La fórmula está en acabar con la corrupción, y con los privilegios en el gobierno.</i></p> <p><i>De esa manera vamos a ahorrar y nos va alcanzar, entre otras cosas, para aumentar la pensión a los adultos mayores en el país al doble.</i></p> <p><i>También nos va alcanzar para que todos los jóvenes, dos millones seiscientos mil jóvenes tengan garantizado el derecho al estudio y el</i></p>

Promocional “Adultos, mayores, jóvenes” RV02108-16 [versión televisión]



derecho al trabajo, son tiempos de esperanza, MORENA la Esperanza de México.

Voz en off: MORENA la Esperanza de México.

Promocional "Adultos, mayores, jóvenes" RV02108-16 [versión televisión]



Promocional “*Adultos, mayores, jóvenes*” RV02108-16 [versión televisión]



Promocional “*Adultos mayores y jóvenes,*” RA02651-16 [versión radio]

Voz en off: *Habla Andrés Manuel López Obrador, Presidente Nacional de MORENA.*

Andrés Manuel López Obrador: *La fórmula está en acabar con la corrupción, y con los privilegios en el gobierno.*

De esa manera vamos a ahorrar y nos va alcanzar, entre otras cosas, para aumentar la pensión a los adultos mayores en el país al doble.

También nos va alcanzar para que todos los jóvenes, dos millones seiscientos mil jóvenes tengan garantizado el derecho al estudio y el derecho al trabajo, son tiempos de esperanza, MORENA la Esperanza de México.

Voz en off: *MORENA la Esperanza de México.*

I. USO INDEBIDO DE LA PAUTA POR LA APARICIÓN DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, EN EL SPOT DENUNCIADO.

Desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado estima **IMPROCEDENTE** la solicitud de adopción de medidas cautelares, atento a las siguientes consideraciones y fundamentos jurídicos.

Lo anterior, toda vez que existe ya un pronunciamiento de esta comisión respecto de un posible uso indebido de la pauta por parte de MORENA, derivado de la aparición de Andrés Manuel López Obrador en el promocional **ADULTOS, MAYORES, JÓVENES** con folio **RV02108-16** para televisión y **RA02651-16** para radio, mediante acuerdo **ACQyD-INE-152/2016**, resuelto en la Nonagésima Tercera Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis¹², en el cual bajo la apariencia del buen Derecho se consideró que la aparición de dicho dirigente partidista, no generaría una violación a un derecho establecido en la normatividad constitucional o legal en materia electoral, o afectar alguno de los principios que rigen los procesos electorales o vulnerar bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, que ameritara la suspensión de su difusión, como se aprecia a continuación:

*En este sentido, si bien es cierto que en los promocionales, materia de la denuncia, aparece la imagen y nombre de Andrés Manuel López Obrador, también lo es que, de manera general, se puede observar al denunciado en diferentes cuadros dando un mensaje al receptor en su calidad de **Presidente Nacional del partido político MORENA**, como se muestra en la siguiente imagen:*

(se inserta imagen)

Bajo este contexto, debe señalarse que la participación de Andrés Manuel López Obrador, en el promocional tiene, bajo la apariencia del buen derecho, por objeto dar a conocer una posición del citado partido político y no en lo personal, dentro del debate político, respecto de temas como la corrupción, la postura respecto al

¹² Acuerdo confirmado por la SS al resolver el expediente SUP-REP-198/2016.

gobierno; es decir, el contenido de dicho promocional tiene una perspectiva ideológica sustentada por el partido político MORENA, precisamente porque quien emite el mensaje lo hace con la calidad de Presidente Nacional de dicho partido político.

Así, la difusión de su ideario político en los medios de comunicación social, como la radio y la televisión, constituye una de las formas que permiten a los partidos políticos alcanzar sus fines, ya sea durante las campañas electorales o fuera de estas.

Al respecto, cabe señalar que la Sala Superior¹³ ha sostenido que la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas. Si se toma en cuenta que este tipo de propaganda tiene como objetivo principal difundir la postura ideológica del partido político, tal circunstancia implica que este tipo de publicidad se encuentre focalizada en la imagen de dicho partido y a sus postulados esenciales contenidos en sus documentos básicos.

Por tal razón, la difusión de cualquier tipo de propaganda política implica, por lo menos, un elemento sustancial, que se relaciona con la difusión de ideas o con los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule un partido político identificado, así como su denominación, emblema y el color o colores que lo caractericen.

En efecto, del análisis preliminar al mensaje de los promocionales denunciados, permite concluir que contiene elementos relacionados con la postura ideológica del partido político MORENA, es decir, crítica esencialmente al gobierno, lo que bien puede traducirse en un intento de propiciar un debate nacional en torno a esos aspectos, asimismo refiere lo que podría realizarse en el supuesto que se acabara con la corrupción y los privilegios del gobierno.

Criterio similar al anterior, fue sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída dentro del expediente SUP-REP-31/2016.

¹³ Así lo consideró al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-198/2009

Bajo esta lógica y la apariencia del buen Derecho, en el caso que ahora nos ocupa, no es posible advertir que la intervención de Andrés Manuel López Obrador implique un posicionamiento a su favor y que, en consecuencia, se pueda generar una sobreexposición tanto de su persona como del propio partido político, ni mucho menos que implique una ventaja indebida frente a los demás, como lo sugiere el quejoso, dado que no se aprecia que haga alusiones hacia su persona, ni manifestaciones que dejen advertir algún tipo de aspiración o proyecto personal.

En efecto, en concepto de esta autoridad electoral, la sola aparición del denunciado no permite a esta autoridad electoral sostener que existe una promoción personal, ni mucho menos una exposición indebida, pues para ello se requieren diversos elementos que en su conjunto, pudieran suponer tales cuestiones, sin que en el caso se adviertan, como se razona en párrafos subsecuentes.

(...)

A mayor abundamiento, conforme con los parámetros de análisis que la Sala Superior consideró respecto de un caso relacionado con la supuesta promoción o posicionamiento personalizado de dirigentes partidistas, al dictar sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-18/2016 y su acumulado, en la que refirió a elementos como la centralidad del sujeto, direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del promocional, se tiene lo siguiente:

- a) Centralidad del sujeto: Este elemento sí se colma.** *En efecto, si se toma en cuenta de manera integral el contenido del material denunciado, se puede concluir preliminarmente que tanto la figura, como el nombre y voz de Andrés Manuel López Obrador, sí tienen una predominancia destacada.*

- b) Direccionalidad del discurso: Este elemento no se colma.** *Del análisis integral del mensaje, no se advierte la intención clara, a futuro, de posicionarse frente a la ciudadanía a algún cargo de elección popular, pues no hay referencia respecto a una posible aspiración para ocupar un puesto de esta categoría.*

En efecto, en un análisis preliminar del mensaje contenido en los promocionales denunciados, se advierte que la direccionalidad de su discurso está encaminada

a plantear un debate a partir de sus posiciones e ideología respecto de temas de interés general de una sociedad democrática, lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se ajusta a la naturaleza de la propaganda política.

- c) **Coherencia narrativa: Este elemento no se colma.** *Al no actualizarse en su conjunto los dos elementos anteriormente analizados, no existe base para establecer una coherencia narrativa que evidencie la intención de realizar un posicionamiento susceptible de generar una violación en materia de propaganda político electoral.*

En ese sentido, bajo la apariencia del buen derecho, se aprecia que los promocionales de radio y televisión que nos ocupan, se enmarcan en un contexto meramente informativo hacia la ciudadanía respecto de temas de interés general, así como de una posición ideológica partidista en el contexto del debate público, en aras de promover la participación política de la sociedad.

Criterio similar fue sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo ACQyD-INE-218/2015, mismo que fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por sentencia recaída dentro del expediente SUP-REP-569/2015, así como en el acuerdo ACQyD-INE-129/2016, confirmado, de igual forma por el mismo órgano constitucional mediante sentencia en el expediente SUP-REP-180/2016.

(...)

ACUERDO

PRIMERO. *Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el quejoso, respecto a la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, uso indebido de la pauta, violación del principio de equidad y al modelo de comunicación política, así como la sobreexposición de Andrés Manuel López Obrador, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Morena, en la pauta de dicho partido político, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** del presente acuerdo.*

Por tanto, esta autoridad considera que la solicitud de adoptar medidas cautelares que nos ocupa, **es notoriamente improcedente** de conformidad con el artículo 39, párrafo 1, fracción IV, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que dispone que la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando ya exista pronunciamiento de esta Comisión al respecto, como es el caso que nos ocupa.

II. USO INDEBIDO DE LA PAUTA AL DIFUNDIR PROPAGANDA ELECTORAL EN PERIODO DE INTERCAMPAÑA.

Este órgano colegiado estima **IMPROCEDENTE** la solicitud de adopción de medidas cautelares, atento a las siguientes consideraciones y fundamentos jurídicos.

En el caso, el PRI señala expresamente que existe un presunto uso indebido de la pauta en radio y televisión por parte de MORENA en el periodo de intercampana del proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el Estado de México, derivado de la difusión de los promocionales **ADULTOS, MAYORES, JÓVENES** con folio **RV02108-16** para televisión y **RA02651-16** para radio, ya que, desde su perspectiva, el contenido de tales materiales no es de carácter genérico, como corresponde a los spots que deben difundirse en dicha etapa.

Manifiesta que los referidos spots constituyen propaganda electoral, toda vez que los mismos se refieren a problemáticas sociales y hacen referencia a la alternancia, con la finalidad de posicionarse en el actual proceso electoral local que se desarrolla en el territorio mexiquense.

En tal sentido, debe precisarse que de la información contenida en la página relativa al proceso electoral local en curso, en cuanto al cronograma del mismo, visible en la liga de internet http://www.ieem.org.mx/2017/pdf/calendario2016_2017.pdf, se aprecia que el periodo de precampañas concluyó el pasado tres de marzo, mientras que el periodo de campañas habrá de iniciar el próximo tres de abril.

ACUERDO ACQyD-INE-40/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2017

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 5, párrafo 1, fracción III, inciso g), del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, la intercampaña es el periodo que transcurre del día siguiente al en que concluyen las precampañas y hasta el día anterior al inicio de las campañas correspondientes, en el caso del cuatro de marzo al dos de abril de dos mil diecisiete.

Por lo que resulta inconcuso que al día de hoy, está en curso el periodo de intercampaña en el proceso electoral local para la elección de Gobernador del Estado de México.

Establecido lo anterior, como se adelantó, la solicitud de medidas cautelares resulta improcedente al haber un pronunciamiento previo respecto del contenido del spot denunciado por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁴, la cual **confirmó**, como se señaló en el apartado anterior, el acuerdo ACQyD-INE-152/2016, resuelto en la Nonagésima Tercera Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

En efecto, el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis, el referido órgano jurisdiccional federal resolvió el expediente del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SUP-REP-198/2016**, en el que el Partido Acción Nacional¹⁵ denunció que la difusión de los promocionales denominados "Adultos mayores y jóvenes", vulneraba el modelo de comunicación política previsto en el artículo 41, Base II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que MORENA utilizaba el tiempo que le es asignado para fines de promoción de la imagen del ciudadano Andrés Manuel López Obrador.

Asimismo, el PAN denunció que en periodo ordinario, los mensajes de radio y televisión debían ser institucionales y que, los spots denunciados, exaltaban la imagen de su dirigente, así como sus propuestas de gobierno como parte de una

¹⁴ En adelante **SS**.

¹⁵ En adelante **PAN**.

campaña que desnaturaliza la finalidad de los tiempos de precampaña y campaña de los procesos electorales al intentar colocar en el debate político propuestas de gobierno como lo son "aumentar la pensión a los adultos mayores al doble y "garantizar el derecho a estudios y trabajo a dos millones seiscientos mil jóvenes", pues dichas manifestaciones las viene exteriorizando Andrés Manuel en lo que se conoce como "Proyecto Alternativo de Nación".

Apunta, además, que los mensajes pautados por MORENA pretenden confundir a la ciudadanía pues lo que subyace en el fondo de dicha pauta, es su interés de promover indebidamente la figura de uno de sus militantes, haciendo propuestas y promesas a futuro, vulnerando con ello la naturaleza del modelo de comunicación política.

Al respecto la SS, al analizar el contenido del promocional ahora denunciado, a partir de los conceptos de agravio hechos valer por el PAN determinó lo siguiente:

[...]

A. Uso indebido de la pauta

Resulta **infundada** la alegación del partido inconforme, respecto a que los promocionales difundidos implican un uso indebido de la pauta, por parte de MORENA.

Esto, ya que bajo la apariencia del buen derecho, se puede colegir que se ajustan al tipo de propaganda que puede difundir el aludido partido político en período ordinario, en ejercicio de su derecho constitucional y legal de acceso a tiempos del Estado.

En efecto, el estudio preliminar de las expresiones que se contienen en los promocionales denunciados, permite apreciar que su línea discursiva está dirigida a fijar un posicionamiento de MORENA frente a la ciudadanía, respecto a lo que se lograría si se termina con la corrupción y los privilegios del gobierno.

En tal sentido, presuntamente, se trata de un mensaje institucional de un partido político, respecto a un tema de interés general, el cual es exteriorizado por conducto de su dirigente a nivel nacional.

En esa tesitura, las menciones que se realizan no pueden entenderse más allá del contexto del debate político, a través de las cuales el partido MORENA, por conducto de su Presidente Nacional menciona que de acabarse la corrupción y los privilegios del gobierno, se incrementaría

ACUERDO ACQyD-INE-40/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2017

el monto de las pensiones alimenticias al doble y se garantizaría el estudio y trabajo de un número importante de jóvenes.

Ciertamente, no se advierte que las menciones emitidas hayan sido a título personal por parte del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, con el fin de posicionarse, pues en apariencia del buen derecho, se estima que se trata de un discurso propagandístico, que está permitido puedan difundir a los partidos políticos durante el periodo ordinario.

De esa suerte, de manera preliminar se puede considerar que estamos ante un posicionamiento partidista, construido bajo situaciones que sólo buscan externar la opinión de un instituto político respecto a la corrupción y los privilegios que existen en el gobierno.

Efectivamente, del análisis preliminar de los referidos promocionales, se aprecia que la línea discursiva que gira en torno a los mismos se dirige a exteriorizar un posicionamiento de MORENA, dentro del debate político, en uso de las prerrogativas a que tiene derecho.

En esa lógica, esta Sala Superior a partir de los elementos de convicción que hasta el momento obran en el expediente, considera que los spots materia de análisis no son contrarios a derecho porque de su contenido, como se anotó, en principio se trata de propaganda que contiene elementos relacionados con la postura de MORENA respecto a la pensión para adultos mayores y el trabajo para jóvenes.

Así las cosas, del análisis bajo la apariencia del buen derecho de los promocionales que ahora son objeto de estudio, no se aprecia una direccionalidad unívoca del discurso que haga referencia a exaltar algún punto en concreto respecto a las cualidades de alguien en particular, aunado a que la coherencia narrativa, a partir del análisis contextual y en conjunto de sus elementos, conduce a estimar que no hay razones suficientes para suponer una manifiesta promoción del dirigente partidista que aparece en dichos spots, de ahí que en el caso particular no se justifique la necesidad de adoptar las medidas cautelares solicitadas.

En tal estado de cosas, resulta inexacto lo afirmado por el recurrente en el sentido de que a través de los promocionales materia de análisis el ciudadano Andrés Manuel López Obrador realiza una promoción de su figura, pues preliminarmente se advierte un posicionamiento de carácter político por parte de un instituto político a través de su dirigente, en el cual involucra críticas y propuestas respecto a temas que resultan de su interés.

(...)

En tal contexto, el análisis bajo un enfoque preliminar y cautelar de los citados promocionales, permite advertir que en apariencia del buen derecho, su contenido se ajusta a la naturaleza de la propaganda permitida y, por ende, de los mensajes que pueden difundir los partidos políticos durante el periodo ordinario.

ACUERDO ACQyD-INE-40/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2017

En esa tesitura, tomando en consideración que la prerrogativa que constitucional y legalmente se concede a los partidos políticos para el acceso a los tiempos en radio y televisión tiene finalidades específicas y, en la especie, bajo la apariencia del buen derecho, los promocionales denotan la fundamental intención de promover a MORENA, no hay razón jurídica para ordenar el cese de su difusión.

En adición, cabe apuntar que no existe razón jurídica alguna para ordenar la suspensión del material cuestionado en aquellas entidades en las que presumiblemente se está difundiendo y están en proceso electoral, dado que en apariencia del buen derecho, se trata de propaganda dirigida a manifestar una posición ideológica crítica que sustenta un partido político, en donde no se hace referencia a alguna candidatura en particular; a las propuestas sostenidas por sus precandidatos; a los procesos electorales locales ordinarios que transcurren en el Estado de México, Coahuila, Nayarit y Veracruz, o a la jornada electoral que se efectuará en dichas entidades.

Finalmente, es importante señalar que en materia electoral se reconoce que la función de una contienda es permitir el libre flujo de las distintas manifestaciones u opiniones de los ciudadanos y demás actores políticos, es decir, la existencia de un cúmulo de ideas, que se ajuste a los límites constitucionales.

Por lo tanto, los partidos políticos son agentes que promueven la participación ciudadana en la vida democrática, a través de la realización de acciones dirigidas a informar o nutrir la opinión pública, a partir de la exposición de meras opiniones o enteros análisis económicos, políticos, culturales y sociales, que sean el reflejo de su propia ideología y que puedan producir un debate crítico, dinámico y plural.

B. Acto anticipado de campaña

En el presente asunto, el partido político recurrente aduce que, contrariamente a lo señalado por la autoridad responsable, en el caso, se configura un acto anticipado de campaña por parte del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en virtud de que el contenido de los promocionales tiene por objeto presentar su imagen y voz, así como sus propuestas de gobierno fuera de los plazos previstos para las campañas electorales. El agravio es **infundado**.

Como ya se dijo, para la determinación sobre la eventual existencia de un acto anticipado de campaña para efectos de otorgar o no una medida cautelar, no basta con un análisis gramatical del contenido de los promocionales que se denuncien para verificar si existen referencias a un proceso electoral o se solicita el voto a favor o en contra de alguna fuerza política o candidato, toda vez que el contenido del material difundido puede aludir indirectamente a esos elementos o implicar un posicionamiento indebido en el contexto en que se presenta.

Por ello, este órgano jurisdiccional procede a verificar si, a partir del análisis preliminar del contenido de los promocionales enfocado a los elementos personal, material y temporal, en

ACUERDO ACQyD-INE-40/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2017

correlación con el contexto en que se presentan, es susceptible de actualizar un acto anticipado de campaña a favor del partido político nacional denominado MORENA o de su Presidente Nacional, el ciudadano Andrés Manuel López Obrador.

Elemento personal. La revisión de los promocionales denunciados permite a este órgano jurisdiccional advertir que, en ellos se presenta al ciudadano Andrés Manuel López Obrador como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político nacional denominado MORENA. Dicho cargo que ostenta el denunciado, no se encuentra controvertido por el ahora recurrente, y mucho menos se exhibe prueba alguna con la que se cuestione esa calidad.

En efecto, si bien es cierto que en los promocionales se presenta la participación del aludido ciudadano como punto central, no es menos cierto que se hace una referencia clara de que lo hace en su calidad de Presidente Nacional de Morena, con la finalidad de expresar a la ciudadanía lo que se lograría si se termina con la corrupción y privilegios del gobierno. En tal sentido, en un análisis preliminar, se trata del posicionamiento institucional de un partido político más no así individual, respecto a un tema de interés general, el cual es exteriorizado por su dirigente a nivel nacional.

Es de mencionarse que en algunos asuntos, relativos a la negativa de medidas cautelares, la Sala Superior ha estimado improcedentes las mismas, confirmado la resolución impugnada, tratándose de promocionales en que aparecen dirigentes de partidos políticos, incluso alguno donde aparece el propio Andrés Manuel López Obrador pautado por MORENA (SUP-REP-170/2015), así como de otros dirigentes del Partido Acción Nacional (SUP-REP-569/2015) y del Partido de la Revolución Democrática (SUP-REP-20/2015 y su acumulado).

De esta forma, el solo hecho de que las personas cuya imagen o voz aparecen en un promocional sean dirigentes partidistas y que utilicen los tiempos de radio y televisión otorgados al partido, no implica, por sí mismo, un acto anticipado de campaña en función del ciudadano que presenta el mensaje, toda vez que ello debe determinarse a partir de las expresiones que presenta en el elemento propagandístico, y de las circunstancias propias en que se encuentre el ciudadano al que se le imputa la infracción.

En ese sentido, la revisión cuidadosa del expediente en que se actúa, permite advertir que, tal y como lo consideró la autoridad responsable, no existe elemento probatorio alguno del que se derive alguna expresión del ciudadano de referencia, a través de la que haya manifestado su intención de participar como candidato en algún proceso electoral, o de ser postulado a un cargo de elección popular, aunado a que tampoco se solicita el voto a su favor, o del partido político en que milita.

En ese estado de cosas, al no existir elemento alguno que permita vincular al ciudadano aludido con algún proceso electoral o la intención de obtener alguna candidatura para contender por un cargo de elección popular, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, es de concluirse que el elemento bajo estudio no se actualiza.

ACUERDO ACQyD-INE-40/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2017

Elemento material. El Partido Acción Nacional señala que los promocionales bajo estudio, tienen por objeto difundir dos propuestas de gobierno del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, por tratarse de aspectos contenidos en el “*Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024*” consultable en la página electrónica personal de ese ciudadano.

No asiste la razón al recurrente.

Esta Sala Superior considera que las referencias al “incremento a la pensión de los adultos mayores”, y a que “los jóvenes tendrán garantizado su derecho al estudio y trabajo”, que se realizan en los promocionales denunciados, formen parte del Proyecto Alternativo de Nación que postula el partido político nacional MORENA, en manera alguna implican un acto anticipado de campaña, o precampaña, ni un posicionamiento personal del mencionado ciudadano, toda vez que se trata de propuestas generales de ese partido político, que constituyen aspectos secundarios que se presentan como alternativas a las que se debería dirigir el gasto público, para el caso de que se terminara con la corrupción, y no como una promesa de un aspirante a ocupar un cargo de elección popular.

Efectivamente, bajo la apariencia del buen derecho, debe entenderse que los spots denunciados contienen mensajes tendentes a difundir ideas, principios o postulados de MORENA en voz de su dirigente nacional, lo cual resulta válido, al ser coincidente con los postulados de dicho instituto político; así como el hecho de que no se incluyen elementos que permitan suponer una direccionalidad unívoca de dicha persona respecto a una intención concreta de participar en un próximo proceso electoral.

Cabe mencionar que no hay limitación para que los partidos políticos puedan involucrar en su propaganda a sus miembros o algunas de sus propuestas, siempre y cuando respeten las propias restricciones que el propio ordenamiento jurídico les impone, ya que una propaganda en principio lícita pudiera perder ese carácter, si llegara a involucra elementos encaminados precisamente a evadir las restricciones previstas para su difusión.

Así, las propuestas que se enuncian por el ciudadano Andrés Manuel López obrador en su calidad de dirigente partidista, en manera alguna implican una propuesta de gobierno o promesa de campaña que emite a título propio, precisamente porque tal y como lo señala el Partido Acción Nacional, forman parte de las ideas y postulados que MORENA ha sostenido a lo largo de su existencia como entidad de interés público.

Además, es de señalarse que, de una revisión preliminar del contenido de los promocionales bajo estudio, no se advierte que tenga por objeto presentar programas sociales o apoyos inexistentes en la administración actual, toda vez que se alude a acciones ya implementadas por el gobierno –pensión a adultos mayores-, y a los derechos a la educación y al trabajo, y sólo se enuncia la idea de mejorarlo y hacer efectivos esos derechos.

ACUERDO ACQyD-INE-40/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2017

Asimismo, las mencionadas ideas, no se condicionan a que ese partido político obtenga el triunfo en alguna elección, y mucho menos refiere un momento en que podrían implementarse, precisamente porque se hacen depender de la solución a dos supuestos problemas que aquejan al gobierno nacional –La corrupción y los privilegios (sic) en el gobierno-.

En ese estado de cosas, si el contenido de los promocionales se limita a enunciar críticas a supuestas irregularidades en la administración pública, así como a presentar ideas generales sobre lo que podría hacerse para el caso de solucionarlas, pero sin condicionar ello a la obtención del triunfo en alguna elección, o a la emisión del sufragio en un sentido determinado, resulta evidente que tampoco se cumple con el elemento objetivo.

Elemento temporal. Esta Sala Superior considera que resulta innecesario analizar el momento en que la difusión de los promocionales denunciados se lleva a cabo, toda vez que, al no haber quedado demostrado, bajo la apariencia del buen derecho, que tuvieran por finalidad promover a un ciudadano para obtener una ventaja en un proceso electoral, o presentar propuestas de gobierno, configurando actos anticipados de campaña, a ningún fin práctico conduciría el estudio sobre la oportunidad en que fueron pautados.

Además, es de señalarse que del análisis preliminar de los promocionales bajo estudio, este órgano jurisdiccional advierte que, en el caso, no se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para estimar que se está en presencia de actos anticipados de campaña, en virtud de que las expresiones contenidas en los promocionales denunciados: a) No suponen un llamado al voto a favor o en contra de alguna candidatura o fuerza política. En cambio, se trata de expresiones genéricas sobre la presunta corrupción y privilegios del gobierno; y b) No se solicita apoyo para contender en un proceso electoral por alguna candidatura o partido político.

Atento a lo antes expuesto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que debe seguir rigiendo en el sentido del presente la conclusión de la autoridad responsable de que, bajo la apariencia del buen derecho, los promocionales se encontraban dentro de los límites de la libertad de expresión, porque no actualizan los elementos personal y material, necesario para considerar que se está en presencia de actos anticipados de campaña.

[...]

Como se advierte de lo trasunto, si bien la SS se pronunció respecto del contenido del promocional ahora denunciado en un periodo diverso al que ahora nos ocupa, a saber, periodo ordinario, lo relevante para determinar la improcedencia de la presente medida cautelar, es que el referido órgano jurisdiccional se pronunció respecto del contenido del spot denominado **ADULTOS, MAYORES, JÓVENES** con folio **RV02108-16** para televisión y **RA02651-16** para radio, concluyendo que,

no existía razón alguna para ordenar la suspensión del material cuestionado, incluso en aquellas entidades en las que se está difundiendo y están en proceso electoral.

Es decir, analizó el mensaje del promocional denunciado y determinó que se estaba ante un posicionamiento partidista, construido bajo situaciones que sólo buscaban externar la opinión de un instituto político respecto a la corrupción y los privilegios que existen en el gobierno y que, en consecuencia, se trataba de un discurso propagandístico, que está permitido puedan difundir a los partidos políticos durante el periodo ordinario.

Para puntualizar lo anterior, la SS específicamente consideró respecto del contenido del promocional, que:

- a) Las propuestas enunciadas de modo alguno implicaban una propuesta de gobierno o promesa de campaña, debido a que las mismas forman parte de las ideas y postulados que MORENA ha sostenido a lo largo de su existencia como entidad de interés público.
- b) Las frases relativas al “incremento a la pensión de los adultos mayores”, y a que “los jóvenes tendrán garantizado su derecho al estudio y trabajo”, forman parte del Proyecto Alternativo de Nación que postula el partido político nacional MORENA, y que en manera alguna implicaban un acto anticipado de campaña o precampaña, al tratarse de propuestas generales de ese partido político, que constituyen aspectos secundarios que se presentan como alternativas a las que se debería dirigir el gasto público, para el caso de que se terminara con la corrupción, y no como una promesa con miras a la obtención de un cargo de elección popular.
- c) No actualizaba alguno de los supuestos previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como constitutivos de actos anticipados de campaña, en virtud de que las expresiones contenidas en los promocionales denunciados no suponen un llamado al voto a favor o en contra de alguna candidatura o fuerza política, sino que se trata de expresiones genéricas sobre la presunta corrupción y

privilegios del gobierno; y no se solicita apoyo para contender en un proceso electoral por alguna candidatura o partido político.

- d) No existía razón jurídica alguna para ordenar la suspensión del material denunciado en las entidades en las que presumiblemente se está difundiendo y están en proceso electoral, dado que en apariencia del buen derecho, se trata de propaganda dirigida a manifestar una posición ideológica crítica que sustenta un partido político, en donde no se hace referencia a alguna candidatura en particular; a las propuestas sostenidas por sus precandidatos; a los procesos electorales locales ordinarios que transcurren en varios estados, entre ellos el Estado de México, o a la jornada electoral que se efectuará en dichas entidades.

En consecuencia, si la SS ya determinó que las frases destacadas por el quejoso en su denuncia y calificadas por éste como propuestas de campaña, en realidad se tratan de propuestas generales acordes con las ideas y postulados de dicho partido, que no implican un acto anticipado de campaña, es lógico considerar que los promocionales no constituyen propaganda electoral, sino de un posicionamiento institucional de un partido político.

En ese estado de cosas, esta Comisión considera que, bajo la apariencia del buen derecho, y derivado de las consideraciones jurídicas expuestas, los spots denunciados pueden ser difundidos durante el periodo de intercampaña, ya que contienen expresiones genéricas sobre la presunta corrupción y privilegios del gobierno y con ellos no se solicita apoyo para alguna candidatura o partido político en particular.

Con base en todo lo anterior, esta autoridad considera, bajo la apariencia del buen derecho, que el promocional denominado **ADULTOS MAYORES, JÓVENES** con folio **RV02108-16** para televisión y **RA02651-16** para radio, se ajustan al deber ser establecido para los materiales de intercampaña y, por tanto, la medida cautelar solicitada se determina **IMPROCEDENTE**.

No es óbice para esta Comisión de Quejas que el PRI también denuncia posibles actos anticipados de campaña relacionados con el proceso electoral local en el estado de México. Sin embargo, esta autoridad no puede emitir algún pronunciamiento sobre el mismo, al ser competencia originaria de la autoridad administrativa electoral local.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por MORENA respecto del spot denominado **ADULTOS MAYORES, JÓVENES** con folio **RV02108-16** para televisión y **RA02651-16** para radio, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2017
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2017**

El presente Acuerdo fue aprobado en la Vigésimo Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diez de marzo de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**CONSEJERO ELECTORAL Y PRESIDENTE DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA